

東日本大震災の被災者(避難所・自宅居住)の方々の 権利保障のために当面配慮し、実現されるべきこと

2011年4月24日

国際人権 NGO ヒューマンライツ・ナウ(震災問題プロジェクト)

東日本大震災から1か月以上が経過しました。避難所生活を送られている方々、そして被災地の自宅で生活をされている方々は未だ不自由な生活を継続されています。

国際人権 NGO ヒューマンライツ・ナウ(HRN)は、すべての被災者の方々に憲法・国内法・国際人権法で保障される人権に基づく対応がなされること、子ども、女性、障がい者、高齢者、外国人など特に脆弱な人々への配慮と保護がなされることを要請します。また、阪神大震災等の過去の災害で浮き彫りになった人権上の課題を克服することも求められています。

国連で採択された【国内避難民に関する指導原則】は、災害等により避難生活を送る人(避難民)の人権尊重のための詳細な原則を定めています。¹ 緊急支援にあたる国際機関からなる IASC(Inter Agency Standing Committee)が2006年6月に採択した「自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン」²など、国際的な被災者・避難民保護のガイドラインが確立しています。私たちはこの原則に基づき、また現場での支援活動等から得られた情報・懸念等を踏まえ、特に必要な対支援にあたっている関係諸機関に以下のとおり要請します。

1 避難所における人権保障と避難所の設備・設計等

【国内避難民に関する指導原則】は「国内避難民は、自国において他の者が享受するものと同じの国際法および国内法上の権利及び自由を享受する。」(原則第1)、
「すべての人は尊厳ならびに身体的、精神的および道徳的に健全であることに対する権利を有する」(原則第11)、「すべての人は、自らの家族生活を尊重される権利を有する」(原則第17)と規定しています。

避難所において、被災者は人として尊重され、安全で平穏に生活ができるよう配慮される必要があります。³ そして、避難所で被災者のプライバシーの権利が尊重されること、家族生活が尊重されることが求められます。

避難所は被災者にとって安全が確保される場所であること、特に女性、子ども(とりわけ、親に伴われていない子)、乳幼児、障がい者、高齢者、病者、外国人、ひとり親世帯等、脆弱な立場の人々の安全を確保することが必要です。そこで、以下の点に配慮することが求められます。⁴

(1) 居住に足りるスペースを確保し、家族のプライバシーが確保されること
十分に休息・睡眠がとれるよう、密集を解消してできる限り居住に足りるスペースを確

¹ The Guiding Principles on Internal Displacement (国内避難民に関する指導原則)(E/CN.4/1998/53/Add.2)

² Operational Guidelines on Protecting Persons in Natural Disasters(自然災害に際する人の保護に関する対応ガイドライン)。 <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/docs/OperationalGuidelines.pdf>

³ 自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 34P

⁴ 自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 25-26p

保すること、パーテーションを設置してプライバシーを確保すること

(2)女性・少女の視点から避難所の設計を配慮すること

女性のプライバシーを保護し、女性に対する性暴力を防止するために、女性用トイレが安全な場所に設置されること、安心して着替えや授乳等ができる更衣場所や女性と子どもの休憩のための特別なスペースを確保すること、女性や少女が暴力などから保護されるための、安全確保の措置を講ずること。

(3)高齢者・障がい者のニーズに対応すること

高齢者・障がい者のニーズに対応し、バリアフリーな設備設計に配慮し、トイレ・衛生施設へのアクセスを容易にすること、その他の必要な設備を確保するとともに、情報へのアクセス確保に配慮すること。

必要な設備と専門職員が配置されているデイサービスセンターや老人福祉センター等を避難所として利用する等、できる限り高齢者・障がい者のニーズに合致した避難所を確保すること。

(4)安定した環境

生活の基盤である居住は安定・確実である必要があります。避難所の統廃合による度重なる移転はできる限り避け、移転に当たっては被災者の方々と十分に協議を行うことが求められます。退去後の避難先の保障のない退去措置は、居住の権利を侵害するものであり、取られるべきではありません。

2 食糧・衣類等支援物資に対する権利と運営への参加

食糧、衣類、水等を受ける権利は、被災者の生存に必要な基盤をなす最も基本的な権利です。被災者は「自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準」(社会権規約11条)を「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに」(同規約2条2項)保障される権利があります。⁵

(1)被災者の立場に応じた支援物資およびサービスの提供

被災者への支援物資とサービスの分配にあたっては、女性、子ども(とりわけ、親に伴われていない子)、乳幼児、障がい者、高齢者、病者、外国人、ひとり親世帯等、最も脆弱な立場の人々に十分に配分され、特有のニーズが満たされるようにする必要があります。そのために、これらの人々の意見が適切に反映されるよう、意見・情報の収集に当たることが求められます。⁶ 食糧に関しては、特に子ども、乳幼児、妊婦、高齢者、病者の状態を定期的にモニタリングする必要があります。

⁵ 【国内避難民に関する指導原則第18】は、「管轄当局は、状況のいかんを問わず、かつ、差別することなく、少なくとも、国内避難民に対して次のものを与え、かつ、これらを安全に得ることを確保する」として、(a) 不可欠の食糧および飲料水、(b) 基本的な避難所および住宅、(c) 適切な衣類、(d) 不可欠の医療サービスおよび衛生設備を規定する。

⁶ 自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 29p-34p

(2) 支援へのアクセスの確保

すべての被災者の方に支援物資・サービスが行き渡るよう、情報提供が重要です。特に、支援者との意思疎通にハンディキャップのある障がい者、外国人、子ども等が支援物資・サービス等の提供に容易にアクセスできるよう、理解できる言語・手段を用いて必要な情報が十分に提供される必要があります。

(3) 被災者による避難所の運営および意思決定

必要な物資・サービス等の支援について被災者の権利が十分に保障され、平等な分配が実現されるように、避難所の運営・決定過程に被災者自身が参画する仕組みが必要です。とりわけ、避難所の運営の計画、配分の過程に、決定により影響を受ける層の人々、特に女性の参加を確保する必要があります。

(4) 格差の是正

支援物資・サービス等の提供は、差別なく行われなければならない、各避難所間、地域間等での格差の解消に努めることは急務です。

政府・自治体が、支援の行き届かない場所、不平等な分配しか受けていない被災者がいないかの調査・モニタリング、特定をすること、不平等な分配しか得ていない被災者・避難所に速やかな対応をすることが求められます。自宅等公的な避難所以外で避難生活を送っている被災者に対しても必要な物資・サービス等の支援が得られるよう情報収集・伝達等の対策が必要です。

3 医療・衛生ケア

被災者は、アクセス可能な医療ケアそして衛生管理を受ける権利を十分に保障される必要があります(社会権規約 11 条、国内避難民に関する指導原則第 18)、以下の点に配慮することが求められます。

(1) 地域の医療機関・助産機関・保健センター等との連携

医療およびヘルス・ケアは、時機にかない、適切で、すべての人が平等にアクセスできる必要があります、そのために、巡回医療のほか、できる限り、緊急事態に対処できる常駐医療関係者を確保することが求められます。⁷

(2) 避難所での健康の維持および感染症等への対策

避難所での生活において、健康を保つ最低限の要素(安全な飲料水、十分な健康管理、安全な食料、栄養素、居住スペースの提供)に配慮すること、避難所で発生する感染症等に対する十分な予防措置を講じること。また、避難所や周辺で発生したゴミ処理、特に人体へ悪影響のありうるゴミや医療ゴミや排泄物の処理を適切に行うことが求められます。

(3) 脆弱な人々の立場に応じた健康・医療ケアの提供

子ども、障がい者、高齢者、病者等、環境の変化に影響を受けやすい人々の

⁷自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 35p

健康管理に特に注意を払い、室温、換気等に配慮することが求められます。

障がい者、高齢者、慢性疾患の患者には病者に対する医療ケアや補助装置、介護を要する人に対する介護ケアが必要に即して提供されること、こうしたケア等が突然停止することがないように必要な対策がとられることが求められます。また、避難所においてホームヘルパーサービスが積極的に実施されることを要請します。

また、女性の健康と医療に配慮し、女性のニーズに基づく医療ケアや女性医療スタッフの充実をはかること、妊娠・出産に関する医療ケアおよび医師の診察を行うことが必要です。

(4)安全な衛生設備の確保

安全で清潔な洗面所、入浴施設、トイレの確保は衛生にとって不可欠です。これら施設を脆弱な立場にある人たちが等しく利用できること、特に、高齢者、障がい者が容易に使用できるよう配慮すること、女性や子どもが暴力やハラスメントに晒されないよう安全な場所に設置され、夜間照明が設置される等安全が保たれる必要があります。

(5)心のケア

子どもや若年者、高齢者を中心に、災害により心の傷を負った人々に対する心のケアのために専門家による支援を行うことも求められます。災害により被った心へのダメージは外部から客観的に判断することは難しく、またダメージが長期間に及ぶことから、長期的に支援を継続する必要があります。

(6)仮設住宅・移転後

慢性疾患、継続治療中の方については、仮設住宅等へ移転した後も適切な治療・ケアが受けられるよう、診療施設からのアクセスが容易であるよう特段に配慮すること、また被災者カルテの関係者間での共有等、受け入れ側の医療設備・関係者へのフォローも必要です。

4 情報の提供と自己決定

(1) 情報提供の必要性

必要な支援や支援制度、権利にアクセスし、自己決定ができるため、情報の提供は極めて重要です。

現行の被災者支援の法制度に加え、政府は今回新しい支援策を打ち出していますが、そうした情報を得られないまま、途方に暮れている多くの被災者が放置されています。こうした支援策について情報が伝わらなければ有効な権利行使ができません。

また、避難所に滞在する被災者の多くは、現在いる避難所の滞在期間や他の避難所での受け入れ開始時期等に関する情報が、未だ迅速かつ正確に提供されていないため、「いつまで現在の避難所に滞在できるのか」、そして「現在の避難所を退去した後どこに避難すればよいのか」について不安を抱いています。

このような不安定な状態は、元の居住地への帰還の可否、居住先や就労先の選

択・決定等、あらゆる事項に関する被災者の選択肢を著しく減少させ、自己決定を困難にさせています。

政府および自治体は、すべての被災者に支援策や権利を含む情報を迅速・正確に行い、被災者による権利行使を促進することが求められます。

(2) 情報提供への配慮と自己決定への援助

情報が十分に伝えられない可能性のある、親と引き離された子ども、高齢者、障がい者、言語の違いからコミュニケーションに困難を抱える外国人に対しては、支援制度に関する情報へのアクセス確保のための特段の配慮が必要です。

必要な行政手続、支援制度、被災者の権利に関する知識が十分に提供されるよう、自治体関係者が出張説明会を開催して疑問に答えること、医療・福祉関係者、法律家、女性、子ども、障がい者等のニーズに基づく民間の専門家、臨床心理士、NGOのサポートを十分に活用することが求められます。

5 家族がともに暮らす権利、家族について知る権利および遺品に関する権利

(1) 家族がともに暮らす権利

被災者の家族がともに暮らす権利は尊重されるべきであり、被災者支援にあたって、家族が同じ場所で生活ができるよう対応・配慮をすることが求められます。

【国内避難民に関する指導原則第 17】は「離散した家族は、できる限り速やかに再会が可能となるべきである。特に児童が関係する場合には、離散家族の再会を迅速に実現するため、すべての適切な措置がとられるものとする」と規定します。

家族の消息の発見に努め、消息が分かり次第、可能な限り迅速に再会できるよう、政府および関係機関による必要に応じた支援が求められます。なかでも、親と一緒にいない子どもはとりわけ脆弱な立場に置かれることから、こうした子の親の所在発見に対する特別な対策と配慮が求められます。

(2) 家族について知る権利および遺品に関する権利

【国内避難民に関する指導原則第 16】は、行方不明になった親族の消息および所在を知る権利を明記し、政府に対し、可能な限りの情報を収集して家族に提供することを求めるとともに、遺品の破壊や遺棄を防ぎ、遺族への返還を促進するよう求めています。

政府は、行方不明の人々に関し、可能な限りの情報を収集して家族に関する情報を提供し、遺品・遺骨を遺族に提供するよう努める必要があります。

がれきの撤去作業に当たっては、上記原則を遵守し、遺品を含む思い出となる所持品を破壊・撤去することをできる限り避け、保存と返還に努める必要があります。⁸

⁸自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 26p

6 居住権の保障と住民参加、コミュニティへの帰還

(1) 仮設住宅・恒久住宅へ

震災から一か月以上が経過した今日、避難所での生活から、被災者が速やかに仮設住宅または恒久住宅に移行できるよう措置をとることが求められています。

「自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン」は、「できるだけ早く、いかなる差別もなく、一時避難所や中間的な施設から、仮設住宅や恒久的な住宅への移行が行われよう適切な措置がとられなければならない」と明記しています。⁹

しかし、現状は、仮設住宅の建設が必要性に全く追いついていない状況です。被災者の居住権を保障するためには、希望者全員に対して速やかに仮設住宅に移動できるよう、抜本的な対策の強化が必要です。

仮設住宅建設が追い付かず民間住宅に居住しようとする人々に対し、仮設住宅と同等の居住費の補助・必需品の支援がなされること、仮設住宅以外の居住への支援が決定した場合はそれを周知徹底することが求められます。

(2) 居住の権利

仮設住宅・恒久住宅を建設するにあたっては、

- ・ 安定的に一定期間居住できること
- ・ 電気、ガス、安全な水の供給等必要な設備・インフラが整っていること
- ・ 十分なスペースが確保され、安全が守られること
- ・ 雇用の選択肢、医療サービス、学校、児童ケアセンターその他の社会設備へのアクセスを可能にする場所に設置されていること
- ・ 居住者の健康に対する権利を脅かす汚染地域の周辺でないこと
- ・ 文化的に相当な住居であること
- ・ 高齢者、子ども、障がい者、慢性の医療問題を有する人が優先的入居、そしてバリア・フリーへの配慮など、これらの人々が現実に居住可能な設備・設計となっていること

が十分に配慮される必要があります。¹⁰

また、居住先の確保においては家族と地域コミュニティの一体性を可能な限り尊重する配慮が求められます。

そして、仮設住宅後の移転先が定まらない人のために、行政には、文化的で最低限度の居住権保障のために支援を継続することが求められます。

(3) 居住に関する被災者の参加と意見聴取

阪神大震災の際には、居住権の確保、復興再建が一貫してトップダウンで被災者との十分な相談・意見聴取・参加を伴わずに行われ、結果として被災者の居住権保障

⁹自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 41p

¹⁰ 社会権規約一般的見解 4(11 条、相当な居住に対する権利)

自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 41p

が極めて不十分であったことが国際団体から指摘されています。¹¹

仮設住宅・恒久住宅への意向は計画段階から被災者に十分情報提供され、被災者の意見が十分に聴取され、居住地の選定・設計等に関する決定に被災者の意向が反映されることが求められます。¹²

(4)自己決定権の十分な尊重

被災者にとって従前の土地から離れ、転居をすることは重大な決断です。仮設住宅・恒久住宅に移ろうとする被災者が、よく考えて自己決定ができるように、住宅と支援制度に関する情報を十分に提供すること、熟慮する十分な時間を保障すること、自己決定を尊重・援助することが必要です。

(5)居住地への帰還、復興への参加

多くの被災者は居住地を拠点に地域社会と職業生活を形成してきたもので、住み慣れた居住地に戻って生活することを望んでいます。

国内避難民に関する原則第 28 は、「政府機関は、安全かつ尊厳を確保して、避難民が自分の居住地に自発的に帰還する、あるいは自発的に国内の他の土地に移住するための条件整備を行い、帰還のための手段を提供する主要な責任を負う」、そして「自らの帰還または再定住、再統合の計画策定および管理運営への国内避難民の完全な参加を確保するため、特別の努力がなされるべき」と規定します。¹³

そして、地域復興計画が、被災者が安全かつ居住しやすい環境を提供するものとなるためには、復興計画に被災者、地域社会が直接に参加し、街づくりの設計、インフラ整備、居住、移転計画の決定過程に加わることが不可欠です。

- ・ 政府ができる限り早く、人々が居住地に安全帰還できるような復興計画を立案・公表・実施する事
- ・ 居住地建設・復興の計画立案段階から被災者が十分情報提供を受け、意思決定過程に参加し、協議が行われること
- ・ 被災者が復興に関わる意思決定過程に参加し協議を十分できるよう、メカニズムを確立することが必要です。

7 脆弱な立場にある人々への特別の配慮、保護

上記の政策の実行の全ての過程で、子ども(とりわけ、親に伴われていない子)、乳幼児、女性、障がい者、高齢者、病者、外国人、ひとり親世帯等、災害で最も影響を受けやすい脆弱な立場の人々の権利への特別な配慮、そして意見の十分な反映が必要です(別紙など参照)。

¹¹ Habitat International Coalition “Housing Rights Violation in a land of plenty-The Kobe Earthquake and Beyond”(1.17,1996)

¹²自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 41p

¹³国内避難民に関する指導原則第 28

別紙 【脆弱な人々に対する配慮】

災害において最も影響を受けやすく、脆弱な立場に置かれる子ども、女性、高齢者や障がい者等に対しては特別な配慮が必要とされます。子ども、女性、高齢者・障がい者、外国人の方々に関しては以下のような点を配慮することが求められます。

1 子どもの権利の保障

(1)親から引き離された子どもに対する配慮

親から引き離された子ども、特に親が亡くなったり、行方不明となった子どもは、災害後にとりわけ脆弱な立場にあり、食糧、健康、衛生、教育、居住等の生活の基礎となる支援に欠けることがないよう、さらには暴力・虐待から保護されるよう特別な配慮が求められます。特に女子については、女子に特有なニーズを考慮して安全性の確保を行う必要があります。

国際赤十字・ユニセフ等による”Inter Agency Guiding Principle on Unaccompanied and Separated Children”¹⁴と「自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン」¹⁵は、親から引き離された子どもに対する対応について、詳細な注意事項を定めており、こうした確立された原則に基づき、以下の配慮が求められます。

- a 親の行方が不明な子どもの当面の措置としては、できる限り、生まれ育った地域社会を拠点とした環境でケアされること、子どもには暫定的な対応・保護の状況、子どもの権利について情報提供がされること。
- b 施設収容するのは最後の手段とし、生まれ育った地域社会や親族関係をベースとする里親制度、養子縁組の活用を促進することが望ましいこと。里親、養子縁組にあたっては、子どもの希望が反映されること。そして地域社会をベースとする解決を可能にするための支援体制も検討すること。
- c 子どもに関する決定にあたっては、子どもの最善の利益を最優先すること。そのために、子どもが自身の意見を話す機会が十分に与えられ、年齢に応じてその意見が尊重される必要があること。後見人や代理人等、子どもの権利をサポートする専門家が子どもの権利に関する決定に関与する仕組みをつくること。
- d 養子縁組は、十分に家族との再会の手段を尽くした上で一定期間経過してもそれが実現できない場合とすること
- e 里親制度や養子縁組、施設収容等の措置をとる場合には、継続的かつ定期的に子どもの権利をモニタリングできる環境を整えること。
- f 他の被災者と平等に、財産的、金銭的、法的支援にアクセスする権利を保障される

¹⁴ January 2004, International Committee of the Red Cross, Central Tracing Agency and Protection Division, “Inter-agency Guiding Principles on UNACCOMPANIED and SEPARATED CHILDREN”, http://www.unicef.org/violencestudy/pdf/IAG_UASCs.pdf

¹⁵自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 50-52p

こと、特に、死亡・不明家族に関わる政府等からの弔慰金・補償金等の金銭的給付、民間の保険金等の請求権、移転や住宅に関する支援金、土地所有権や賠償金等を子どもが権利行使し、確保できるようにすること

(2)教育を受ける権利

子どもの教育を受ける権利は避難状態においても保障され、特に、義務教育を要する子どもに対する無償の教育を受ける権利を保障することが必要です(憲法 26 条、社会権規約、国内避難民に関する原則第 23)。被災者の子どもが就学できるように必要な立法、行政上の措置を取ることが求められます。¹⁶

特に被災した子どもに対する教育費の提供や学費の削減、制服その他の必要物資の支給、特別なコースや試験期間の設置等も十分に配慮する必要があります。

また、被災地から移転した子ども、特に言語の面でも意思疎通に困難を伴うことが多い在日外国人の子どもについては、国および学校・地域間での連携により、授業内容等へのスムーズなフォローアップ体制が確立されるよう努めることが求められます。

(3) 10 代・青年への配慮

10代あるいは青年は年少者と比べて十分な配慮やケアを得られない危険性がある一方、被災により物理的・精神的な多大な被害を被っていることが多いと考えられます。こうした層に対する必要なケアが見過ごされるべきではなく、彼らの最善の利益(子どもの権利条約)を尊重するような配慮やカウンセリング等の援助が必要です。また、被災によって高等教育への選択肢を狭めることのないような支援が求められます。¹⁷

2 女性の権利の保障

(1) 被災女性の置かれた脆弱な地位

女性は、被災により特に弱い立場に置かれる傾向があります。

女性が主要な家庭責任を負うという伝統的な性別役割分担の意識と慣行は被災によって一層顕在化し、女性が被災後、衣食住や子育て・介護に関する困難を解決する主体となることが期待される傾向があります。女性に期待される責任の重さから、女性は自分の抱えている問題を後回しにして、家族の問題を優先する傾向があります。特に、子どもや高齢者等、より脆弱な立場におかれている人たちが家族にいる場合には、その傾向がより強くなります。単身の女性やシングルマザーの女性は、家庭責任と併せて外での活動を行う責任を負うため、責任・困難がより重くのしかかります。一方で女性の多くは世帯主でないなどの理由や社会の伝統により、重要な意思決定過程から排除されがちです。

内閣府男女共同参画局は「第3次男女共同参画基本計画」(2010. 12閣議決定)を踏まえ、文書¹⁸で適切な対応を求めています、「自然災害に際する人の保護に関する

¹⁶自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 43p

¹⁷ 自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン p.43

¹⁸ 内閣府男女共同参画局 「女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応について」「女性被災者に

対応ガイドライン¹⁹、等に基づき、特に以下の点に配慮する必要があります。

(2) 支援物資に対する配慮

女性に対し、必要な支援物資が平等に分配されること、妊産婦に対する食糧等援助への特別な配慮がなされること、衣類、生活必需品食糧以外の物資・サービスについて女性に必要なニーズを配慮し、提供すること

(3) 医療・衛生

女性に対し、女性のニーズに対応した医療・健康上のサービスが提供されること。妊産婦の健康・栄養状態に特段の配慮がなされること。

(4) 性別に配慮した避難所の施設設計

女性のプライバシーと尊厳を保障し、避難所で発生しがちであると言われる性暴力から女性を保護するための措置が取られることが必要となります。

- ・ 特に、安心して着替えや授乳ができる更衣場所等、女性や子どもが特別に利用できるスペースの確保
- ・ 安全な場所での男女別トイレの設置と照明設備、入浴施設・トイレが女性にとって利用しやすく安全であるよう配慮すること
- ・ 安心安全な環境を保つために、避難所に受付を設ける等、夜間も含めて、人の出入りをチェックできる体制の確保、セキュリティ・パトロール等の措置
- ・ 女性の問題に特化した相談窓口の設置

更にこうした女性の権利に配慮した避難所の運営をするために、避難所の運営に女性が参加できる仕組みが必要です。

(5) 性暴力への対応

性暴力が発生した場合、UNHCR の「難民に対する性暴力 予防と対応のためのガイドライン」に準じた取扱いを保障することが要請されます。²⁰

秘密が保てる環境での相談しやすい相談窓口の設置、安全の確保と再発の防止、必要な医療的ケア、刑事訴追を含む対応がなされる必要があります。

そのために、性暴力被害に関する経験を積んだ法律専門家による法的助言、医師によるケア、臨床心理士民間の女性相談等による相談等、女性に対する相談体制を確立し、機会に被災者女性が十分にアクセスできるよう配慮する必要があります。

(6) 復興プロセスへの女性の参加

復興過程での意思決定、特に居住や街づくり、コミュニティ再生にあたり、女性が男性と等しく参画できるよう、十分に留意し、参加を促進する必要があります。

3 障がい者・高齢者の権利の保障

(1) 権利保障の必要性

に対する相談窓口の設置及び周知並びに懸念される女性に対する暴力への対応について」

¹⁹ 自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 22,23, 32-36p 等

²⁰ UNHCR Sexual Violence against Refugees: Guidelines on Prevention and Response
<http://www.unhcr.org/3b9cc26c4.html>

障がい者は避難・救助を受けるにあたり、コミュニケーション上の支障、移動に伴う支障等から、著しく不利な立場にあり、被災の被害を障がいのない者よりも強く受ける傾向があります。また、災害により新たに身体的・精神的障がいを負う人口も増加することは過去の災害の統計上も明らかです。また、高齢者は被災の被害を強く受ける傾向があり、過酷な環境の変化に最も脆弱な立場にあります。これまで障がい者・高齢者をサポートしてきた家族・地域・交通手段や医療サポートが失われた場合の影響は特に深刻です。

今回の被災者のなかで、高齢な方々の人口は多く、また障がい者も多いと報告されています。そうしたなか、障がい者・高齢者などのとりわけ援助が必要な人たちのために、「福祉避難所」が設置されたり、自宅で避難している高齢者のために巡回等が行われているところもありますが、必ずしも十分ではない状況があります。

救助、避難、復旧、復興の各段階において、障がい者・高齢者のニーズと希望が十分に取り入れられるよう配慮が必要となります。

(2)必要な情報が適切な形で提供されること

阪神大震災の際には、視覚・聴覚障がい者等、障がい者の方々に必要な避難・支援情報が有効に届けられず、その結果、被災障がい者が人間として尊厳をもった最低限の生活が保障されない状況が生じたと指摘されています。²¹

支援物資に始まり、支援策、各種給付、住宅移転等に関する被災者に対する必要な情報が障がい者・高齢者の方に適切なかたちで提供されることが求められます。²² 点字による情報提供、手話、ヘルパーによる直接の伝達等、「障がい者が自ら選択するすべての利用可能な意思疎通の手段、形態及び様式」(障がい者権利条約 12 条)を利用して、情報へのアクセスが確保されるよう特段の配慮する必要があります。

(3)避難所の設計・運営

障がい者・高齢者の避難所での生活が、障がい者のニーズと希望に配慮したものとなるように特別な配慮が必要です。バリア・フリー、情報へのアクセス確保、基礎的なサービスへのアクセスの確保のために必要な手段を講じることが求められます。

(4)支援物資・サービスへのアクセス

支援物資・サービスに対するアクセスが差別されることなく十分に確保されるように配慮することが必要です。移動が困難であるために入浴などを断念したり後回しになることがないよう対応が必要です。

(5)ケアのための対応

²¹ 近畿弁護士連合会人権擁護委員会『大規模災害と被災者の人権』(1995.7.21)187 ページ

²² 国連総会が採択した「障がい者の権利宣言」(1975 年)は、「この宣言に含まれる権利についてはあらゆる適切な手段により障がい者に知らされるべきである」として障がい者の諸権利の宣言とともに知る権利を強調し、「障がい者の機会均等化に関する基準規則」(1993)は、障がい者がその「権利、利用できるサービスと計画に関する十分な情報を入手できるべきである。このような情報は障がいを持つ人が利用できる形態で提示されるべきである」(規則 5(b))と規定しています。

障がい者・高齢者の個々のニーズにあわせた援助を提供する必要があり、自治体による個々のケースへの個別対応が推奨されます。また、ニーズや悩み、苦情を聴取して反映させる専門家、カウンセラー等の存在も必要です。さらに、いかなる差別も虐待も発生しないよう配慮する必要があります。

(1) 障がい者・高齢者に適した仮設住宅へ

阪神大震災の際は、障がい者・高齢者に仮設住宅への優先入居の措置が取られたものの、住宅の設計が一般仕様のために、段差等で入浴、トイレなどの利用に支障をきたし、不便な生活を余儀なくされたことが報告されています。²³

障がい者・高齢者の相応な住居に対する権利を確保するため、特別のニーズに配慮した仮設住宅の設計が行われる必要があります。

(7) 住居・街づくりへ 復興に向けた意見聴取と参加

さらに、復興・再建におけるコミュニティや住居の建設計画に至るまで、障がい者・高齢者の意見を十分に聴取し、障がい者のニーズと希望を取り入れることが必要となります。

障がい者高齢者が尊厳を持って生活できるよう、ニーズに配慮した街づくり・復興計画が実現すること、また、長年地域社会で経験を積んできた高齢者の経験や意向が復興に反映されることが必要であり、仮設、恒久住宅、街づくりそして復興計画全般にわたり、高齢者の意見聴取と参加が確保されることが求められます。

4 外国人

(1) 情報の提供

日本語のコミュニケーションに支障のある外国人に対し、被災者への支援策、法的権利、被災地の実情を含む情報が、十分に提供されるよう自治体、各避難所で特別な配慮が必要になります。²⁴政府が公表している災害復興や放射能汚染に関する情報の多くは日本語でなされており、外国人被災者にとって情報へのアクセスが困難です。政府には外国人被災者の自己決定の機会が十分に保障されるよう、多言語による情報提供およびカウンセリング等のサポートをすることが求められます。

(2) 差別の撤廃

国内避難民に関する指導原則は、全ての差別なく被災者に対し、権利が保障されることを求めています。災害救助法に基づく国、自治体による食糧その他の物資、医療、衛生、居住等の支援が、外国人にも差別なく提供されなければなりません。

また、被災者として義捐金、弔慰金に関しても、すべての被災者に対し平等に保障されるよう、国際人権法の平等原則に基づき、制度の見直しが必要です。

²³ 前掲『大規模災害と被災者の人権』184 ページ

²⁴ 自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン 11p